

# RCDP blog

CONSTITUCIONAL / GENERAL

## L'estrany cas de l'“evolutiva” doctrina del TC sobre les funcions de qualificació de les iniciatives parlamentàries per part de les meses – Joan Ridaó Martín

□ 20 de març de 2019 DE MARÇ DE 2019

□ EAPC

□ DEIXA UN COMENTARI



Una de les qüestions més espinoses i polèmiques en l'esfera constitucional —i del dret parlamentari en particular— és la referida a l'abast de les funcions de qualificació i admissió a tràmit d'iniciatives parlamentàries per part dels òrgans rectors de les cambres i la seva relació amb el dret fonamental a la representació política de l'article 23.2 de la Constitució (CE). Es tracta, a més, d'una problemàtica que ha aflorat recentment vinculada a les vicissituds de l'anomenat «procés», atès que la derivada en termes parlamentaris d'aquests fets es troba en íntima

connexió amb algunes decisions de la Mesa del Parlament de Catalunya, que són actualment objecte d'enjudiciament per part del Tribunal Constitucional (TC), però que també han servit de base per a la imputació de diferents il·lícits davant el Tribunal Suprem (TS) i el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) d'alguns membres d'aquest òrgan governatiu parlamentari.

En concret, es retreu a una expresidenta del Parlament i altres membres de la Mesa d'aquesta institució permetre la tramitació de les anomenades «lleis de desconexió», com la de referèndum, sabedors que eren contràries a la Constitució. Contra això, els afectats sempre han defensat que la Mesa no té capacitat per estudiar el contingut de les propostes i que, d'acord amb el Reglament de la Cambra, no és possible restringir el debat, a més, la presidenta, que no és *primus inter pares* malgrat les seves qualificades funcions dins d'aquell òrgan col·legiat, no gaudia de vot decisor per paraitzar cap tramitació parlamentària, malgrat que el TC advertís de les conseqüències d'impedir o paraitzar aquestes lleis. Els seus predecessors en el càrrec han donat suport de manera inequívoca a aquesta posició, així com al criteri expressat per la resta de membres de la Mesa involucrats en aquestes decisions.

Així les coses, primer de tot cal dir que, com va reconèixer al seu dia el mateix TC, la jurisprudència constitucional sobre la funció de qualificació de les iniciatives parlamentàries i els escrits d'índole parlamentària per part de les meses parlamentàries ha estat «evolutiva» (STC 1007/2001 i 84/2012). Ens trobem, per tant, tot i les inequívokes advertències emanades en casos concrets de part del TC, davant d'un tema relliscós, en un terreny molt làbil, sobre el que és difícil mostrar-se contundent. En efecte, el mateix TC és conscient que fins a mitjans dels anys noranta, la seva doctrina reconeixia a les meses una molt àmplia potestat qualificadora, que les facultava no només per verificar els aspectes formals de les iniciatives o documents a qualificar, sinó també per a la possibilitat de realitzar un judici liminar de la conformitat a dret del contingut i de la idoneïtat del procediment parlamentari. En síntesi, la no admissió d'una iniciativa parlamentària podia emparar-se en tres motius: si era manifestament contrària a dret, manifestament inconstitucional o inequívocament estranya a les finalitats establertes pel procediment de què es tractés (per totes, STC 205/1990).

Ara bé, a partir de les STC 95/1994 i 124/1995 el Tribunal va operar un gir notable, en el sentit de limitar la potestat qualificadora de les meses a la mera comprovació dels requisits formals exigits reglamentàriament, sense que escaigués fer cap valoració sobre el contingut de la iniciativa o escrit (en aquest sentit, STC 38/1999, 40/2003 i 208/2003, entre altres). En concret, l'alt tribunal considerava que el debat en el Ple de la cambra compleix una important funció representativa i que és el que ha de permetre als parlamentaris, en exercici del seu dret, defensar o rebutjar les iniciatives, o discutir sobre la seva adequació a l'ordre constitucional, alhora que —es deia— això és el que ha de permetre als ciutadans conèixer l'opinió i decisió dels seus representants sobre una qüestió determinada. Altrament, —raonava el TC— no només s'estaria assumint sota un pretès judici tècnic una decisió política que només és competència del Ple, sinó que, a més, i des de l'òptica de la representació democràtica, s'estaria obstaculitzant la possibilitat de celebrar un debat públic entre les diferents forces polítiques amb representació parlamentària. Així mateix, segons la mateixa doctrina constitucional, calia tenir en compte que, mitjançant l'exercici del dret d'esmena, inherent al *ius in officium* dels parlamentaris, les iniciatives de possible contingut contrari a dret es poden veure modificades fins a la seva plena adequació a l'ordenament jurídic o ser simplement rebutjades per l'estricta joc de les majories. Fins i tot, en cas de veure aprovada —afegí— la seva constitucionalitat podia, com és lògic, ser depurada per les vies corresponents.

Precisament, seguint aquesta mateixa línia jurisprudencial, en la recent Sentència 107/2016, el Tribunal va reiterar que «las facultades de las Mesas de las Asambleas en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias lo son sobre todo, conforme a la jurisprudencia constitucional constante, a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, de modo que las Mesas no deben, con carácter general, inadmitir propuestas o proposiciones a causa de la supuesta inconstitucionalidad de su contenido, lo que infringiría el derecho fundamental de sus impulsores (art. 23.2 CE)». I, si bé va considerar que, «en supuestos excepcionales las Mesas pueden inadmitir a trámite, *sin daño para el derecho fundamental citado*, las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean “palmarias y evidentes”» (STC 124/1995, de 18 de juliol, FJ 2, STC i 10/2016, de 1 de febrer, FJ 4) [la cursiva és nostra], també va afirmar no sense certa rotunditat que «aún configurado tal poder de inadmisión en casos límite como deber constitucional de la Mesa, su incumplimiento no ocasionaría infracción alguna del derecho fundamental (art. 23.2 CE) de quienes denuncien tal supuesta omisión de un control que habría sido obligado».

En aquest mateix context, en les successives STC 108/2016 i 109/2016, el TC va deixar palès que dins del nucli del dret enunciat en l'article 23.2 CE no es troba subsumit un suposat «dret fonamental a la constitucionalitat» de les iniciatives parlamentàries o, fins i tot, dels acords o normes a què s'aboquin, ja que aquest hipotètic contingut no només difuminaria els contorns del dret instituït en aquell precepte constitucional, sinó que alteraria al mateix temps la configuració del recurs d'empara mateix, i fins i tot el sistema de jurisdicció constitucional existent. En coherència amb aquesta fonamentació,

el Tribunal va decidir no acollir, com a pretensió d'empara, el fet que l'admissió a tràmit d'una proposta de resolució violés el dret fonamental dels parlamentaris de l'article 23.2 CE en un cas en què la Mesa havia donat curs a una iniciativa manifestament contrària a la Constitució.

Encara més recentment, la STC 46/2018, de 26 d'abril, que va resoldre el recurs d'empara de diferents membres d'un grup parlamentari del Parlament de Catalunya, respecte de l'Acord de la Mesa de la Cambra pel qual s'admetia a tràmit una sol·licitud de compareixença davant del Ple del President de la Generalitat, a fi de valorar els resultats del referèndum del dia 1 d'octubre, l'alt tribunal es va reafirmar en què «en aquellos supuestos en los que la Mesa admita a trámite una iniciativa esta decisión no podrá, en principio, considerarse lesiva del derecho al *ius in officium* de los parlamentarios aunque incurra en evidentes infracciones constitucionales (SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3, y 109/2016, FJ 4), pues, por manifiestas que sean las vulneraciones de la Constitución que pueda contener, su admisión a trámite no impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público ni conlleva una restricción del mismo, ya que, como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas».

Amb tot, l'esmentada resolució distingeix aquest supòsit d'aquell altre en què l'admissió a tràmit d'una iniciativa «constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional», doncs en aquest cas, segons el mateix TC, tots els poders públics, incloses les cambres legislatives, estan obligats donada la seva submissió a la Constitució (art. 9.1 CE) al compliment del què resolgui el Tribunal d'acord amb l'article 87.1 de la seva Llei orgànica (LO 2/1979). Així, la STC 46/2018 afirma que «el debido respeto a las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en definitiva, a la Constitución que incumbe a todos los ciudadanos y cualificadamente a los cargos públicos les impide participar en un procedimiento parlamentario que tenga como objeto tramitar una iniciativa que de forma manifiesta desobedezca una decisión de este Tribunal». Així doncs, sembla que el TC diferencia entre les situacions normals d'admissió a tràmit d'aquelles en les que la Mesa ha quedat subjecte de manera expressa al deure de compliment de les resolucions del TC, com a conseqüència de mesures d'execució dictades d'acord amb l'art. 92 LOTC, recentment modificat per introduir-hi, a més, mesures d'execució forçosa. En aquest cas, les facultats de la Mesa sobre l'admissió a tràmit de noves iniciatives es veuen restringides per la imposició d'un deure específic d'impedir o paraitzar noves iniciatives. Aquesta circumstància s'ha produït amb relació al Parlament de Catalunya a partir de la Resolució 1/XI, de la que derivaven diferents interlocutòries dictades en incidents d'execució iniciats respecte de les STC 114 i 124/2017, en què el TC emfasitzava l'obligació de la Mesa de no tramitar noves iniciatives perquè entenia que donaven continuïtat o suport a la citada Resolució. És doncs l'incompliment patent d'aquest deure el que determinaria que la Mesa, a l'admetre la proposta, pogués incórrer en les referides vulneracions constitucionals, i no el contingut material de la concreta iniciativa. De forma que l'admissió per part de la Mesa tindria una incidència directa en el dret fonamental dels membres de la Cambra, al situar-los en la disjuntiva de participar en el procediment i infringir el deure d'acatar la Constitució, observant allò decidit pel TC, o no participar i desatendre així les funcions representatives inherents al seu càrrec. Amb tot, i això és rellevant, el TC limita la vulneració dels drets dels parlamentaris només als supòsits en què «[...] la Mesa *sea consciente* de que al tramitarla puede estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal» [la cursiva és nostra]. És a dir, que per a què es pugui considerar l'existència d'un incompliment és necessari que la Mesa tramiti la iniciativa amb ple coneixement que existeix una resolució del TC que li impedeix de donar-li curs.

**Joan Ridao Martín**

Professor acreditat a titular de dret constitucional. Universitat de Barcelona

[Bloc a WordPress.com.](#)